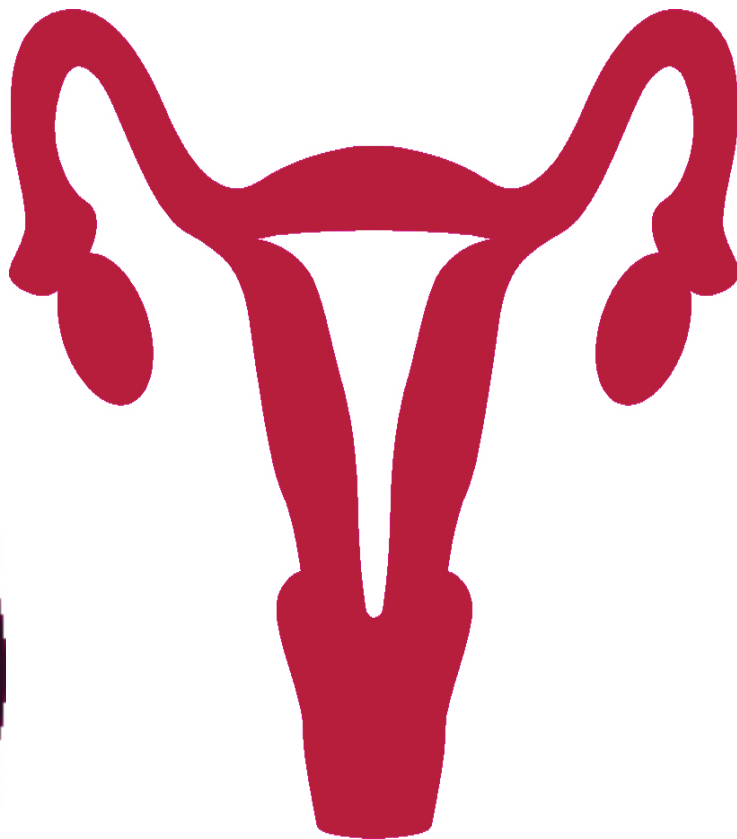


**RISALAH KEBIJAKAN**

# **PERKAWINAN ANAK**

**Menutup Aib dan Tertutupnya Hak atas Pendidikan,  
Ekonomi dan Kesehatan Mental, Reproduksi serta Seksual**



NATIONAL COMMISSION ON  
VIOLENCE AGAINST WOMEN **KOMNAS PEREMPUAN**  
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

## **Risalah Kebijakan**

### **Perkawinan Anak:**

### **Menutup Aib dan Tertutupnya Hak Atas Pendidikan, Ekonomi dan Kesehatan Mental, Reproduksi serta Seksual**

© Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), 2019

#### **Tim Diskusi:**

Azriana Manalu  
Annette Sachs Robertson  
Budi Wahyuni  
Desti Murdijana  
Ema Mukarramah  
Imam Nakhei  
Indriyati Suparno  
Irawati Harsono  
Khariroh Ali  
Martha Santoso Ismail  
Melania Hidayat  
Nina Nurmila  
Risya Kori  
Shanti Ayu Prawitasari  
Siti Nurwati Hodijah  
Yuni Chuzafah  
Yuniasri

#### **Penulis dan Peneliti:**

Desti Murdijana  
Siti Nurwati Hodijah  
Ema Mukarramah  
Shanti Ayu Prawitasari  
Dea Prameswari  
Raisa Nur Sugiri

#### **Penyelaras Akhir:**

Desti Murdijana  
Siti Nurwati Hodijah

Kertas Kebijakan ini ditulis dalam bahasa Indonesia. **Komnas Perempuan** adalah pemegang tunggal hak cipta atas dokumen ini dan seluruh isi dari Kertas Kebijakan dan Risalah Kebijakan ini menjadi tanggung jawab Komnas Perempuan. Kertas Kebijakan dan risalah kebijakan ini dibuat atas kerjasama Komnas Perempuan dan United Nations Population Fund (UNFPA). Meskipun demikian, silakan menggandakan sebagian atau seluruh isi dokumen untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan untuk memajukan pemenuhan hak perempuan korban kekerasan dan demi terlembagakannya pengetahuan dari perempuan, dan tidak diperjualbelikan.

ISBN 978-602-330-037-2

#### **Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan**

Jl. Latuharhari No. 4B, Jakarta 10310  
Tel. +62 21 390 3963  
Fax. +62 21 390 3922  
mail@komnasperempuan.go.id  
<http://www.komnasperempuan.go.id>

NATIONAL COMMISSION ON  
VIOLENCE AGAINST WOMEN **KOMNAS PEREMPUAN**  
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

## RISALAH KEBIJAKAN

# PERKAWINAN ANAK

## Menutup Aib dan Tertutupnya Hak atas Pendidikan, Ekonomi dan Kesehatan Mental, Reproduksi serta Seksual

Ditujukan utamanya kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Kesehatan, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Pengadilan Agama dan DPR RI

### SITUASI FAKTUAL

1. Dalam Kajian Komnas Perempuan tentang Kekerasan Berbasis Budaya menemukan bahwa salah satu bentuk pemaksaan perkawinan adalah perkawinan anak.<sup>1</sup> Adapun beberapa faktor pendorong terjadinya praktek perkawinan anak adalah tradisi/budaya yang ada. Interpretasi budaya bahwa perempuan yang telah menstruasi dianggap siap untuk menikah, adanya anggapan *perawan tua* dan dijadikan gunjingan, mencegah perbuatan zina atau perbuatan yang tidak baik, perjodohan serta mempertahankan kelas dan status sosial, serta karena kehamilan tidak diinginkan dan membawa lari anak perempuan;
2. Atas nama budaya, komunitas mengawinkan perempuan korban Kehamilan tidak Dikehendaki (KTD). Sekalipun, kehamilan tersebut karena perkosaan sebagai bagian menutup aib keluarga. Bahkan pada beberapa daerah ditemukan anak perempuan pada usia sembilan atau sepuluh tahun, sudah dua hingga tiga kali menjadi *single parent*.<sup>2</sup> Terdapat juga praktek perkawinan pada anak perempuan sebagai bentuk dari *ngalap berkah* (mengharapkan berkah) dengan mengawinkan anak perempuan kepada tokoh agama setempat. Tujuannya adalah sebagai persembahan untuk mendapatkan berkah dari Sang Pencipta.<sup>3</sup> Praktek perkawinan pada anak dilakukan karena alasan anak perempuan tersebut sudah berbuat nakal. Sehingga obatnya adalah dengan mengawinkan anak perempuan tersebut agar berkurang atau bahkan hilang kenakalannya;<sup>4</sup> Praktek perkawinan anak menimbulkan dampak yang besar

---

1 Kajian Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya: Perkawinan Anak. (2014). Lihat daftar pustaka

2 ibid

3 procit

4 lokcit

bagi anak perempuan yang mengalaminya. **Pertama**, Hilangnya akses terhadap hak kesehatan reproduksi dan seksual anak perempuan, berpotensi mengalami komplikasi dan kematian ibu karena menjalani proses persalinan pada usia yang terlalu muda. Akibatnya, bayi yang dilahirkan seringkali memiliki berat badan yang rendah karena faktor ketidaksiapan dari ibu yang mengandung; **Kedua**, perkawinan anak rentan mengalami kekerasan dalam rumah tangga, karena anak perempuan belum siap dalam segi psikologis dan mental untuk menjalani kehidupan rumah tangga. Temuan pemetaan pekerja migran memperlihatkan bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga karena perkawinan anak menyumbang pada besarnya potensi terjadi kasus perdagangan orang.<sup>5</sup> Hal ini dilatarbelakangi keinginan menjadi pekerja migran sebagai jalan keluar dari kekerasan dalam rumah tangga; **Ketiga**, praktek perkawinan anak juga menghilangkan akses anak perempuan terhadap pendidikan layak. Hal ini terjadi pada mereka yang mengalami kehamilan yang tidak diinginkan, dimana pihak sekolah mengeluarkan mereka dari sekolah sehingga mereka tidak dapat lagi mengakses pendidikan yang lebih tinggi;

3. Satu dari enam anak perempuan di Indonesia menikah pada usia dibawah 18 tahun.<sup>6</sup> Persentase Rumah Tangga pada Statistik Sosial dan Kependudukan Tahun 2013 yang dikeluarkan oleh BPS, menunjukkan bahwa perempuan yang sudah menikah pada usia 1-24 tahun sebesar 5.61% di perkotaan. Sedangkan di pedesaan presentase perempuan yang sudah menikah pada usia 1-24 tahun sebesar 41.81%. Hal ini menunjukkan bahwa di daerah pedesaan lebih banyak perempuan yang sudah menikah pada usia 1-24 tahun dibandingkan dengan perempuan yang berada di perkotaan. Hal ini salah satunya berhubungan dengan pendidikan dimana perempuan di pedesaan dimana sebesar 10.14% perempuan di pedesaan tidak/belum pernah sekolah;
4. Persentase perempuan yang usia 1-24 tahun yang cerai hidup sebesar 4.00% di perkotaan dan 14.57% di pedesaan. Jika presentase cerai hidup ini dibandingkan dengan laki-laki pada rentang usia yang sama, terlihat kesenjangan yang cukup besar, yaitu 0.36% laki-laki usia 1-24 tahun yang cerai hidup di perkotaan dan 1.17% laki-laki usia 1-24 tahun yang cerai hidup di pedesaan. Artinya pada usia 1-24 tahun lebih banyak perempuan yang telah menjadi kepala keluarga karena perceraian. Hal ini menambah panjang siklus kemiskinan yang dihadapi perempuan.<sup>7</sup> Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Tahun 2013 yang dilakukan Kementerian Kesehatan RI mengungkapkan bahwa di antara perempuan 10-54 tahun, 2,6% menikah pertama kali pada umur kurang dari 15 tahun dan 23,9% menikah pada umur 15-19 tahun.

---

5 Pemetaan Kekerasan terhadap perempuan di Kelompok Pekerja Migran. 2014. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan

6 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Semeru dan UNICEF. 2012. *National Report Indonesia. Child Poverty and Disparities in Indonesia: Challenges for Inclusive Growth.*

7 Badan Pusat Statistik tahun 2013

Hal ini menunjukkan sekitar 26% perempuan di bawah umur telah menikah sebelum fungsi-fungsi organ reproduksinya berkembang secara optimal.<sup>8</sup>

## **ANALISA KEBIJAKAN**

5. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H(1) tentang Hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan; dan Pasal 28I(2) tentang Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminasi atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminatif tersebut;
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menyatakan bahwa usia perkawinan di bawah usia 21 tahun harus seizin orang tua (Pasal 6 Ayat 2). Namun, realitas yang terjadi di Indonesia, perkawinan usia perempuan masih di bawah usia 18 tahun, menurut catatan statistik dari UNICEF dan BPS (Badan Pusat Statistik). Tentunya situasi dan kondisi menjadikan Negara belum dapat memberikan pemenuhan hukum dan kebijakan yang ada terkait perkawinan dan terjadi pemaksaan perkawinan kepada anak;
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 3 dan Pasal 13 (1) menyatakan bahwa Negara menjamin untuk mendapatkan perlindungan dari orang tua, wali dan pihak lainnya dari perlakuan diskriminasi, kekejaman, kekerasan dan penganiayaan seperti perkawinan anak, dan terpenuhinya hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang dan sehat secara fisik dan non-fisik; Perkawinan anak yang terjadi di Indonesia ini telah menghambat anak untuk dapat hidup, tumbuh dan berkembang secara fisik dan mental. Pada beberapa kasus yang terjadi perkawinan anak ini memutus akses anak perempuan atas sumber daya pendidikan, kesehatan dan ekonominya;
8. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Lampiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Pasal 2(d) menegaskan bahwa adanya peran negara memastikan tidak adanya tindakan yang diskriminatif terhadap perempuan; Pasal 5 (a dan b) menegaskan adanya penghapusan stigma dan stereotipe kepada perempuan dan keluarganya atas praktek budaya seperti halnya perkawinan anak. Anggapan perawan tua ketika anak perempuannya belum dinikahkan sebagai bentuk stereotipe yang mendiskriminasi perempuan. Praktek perkawinan anak di Indonesia ini memperlihatkan bahwa Negara belum memberikan pemenuhan dan perlindungan hak kepada perempuan untuk terbebas dari diskriminasi. Pasal 24 mengatur hak-hak anak yang menjadi tanggung jawab negara untuk melindunginya, termasuk hak anak (<18 thn) untuk menikmati standar kesehatan tertinggi, yaitu pengembangan perawatan kesehatan preventif, bimbingan bagi orang tua dan pendidikan dan pelayanan keluarga

---

8 Pusat Kajian Gender dan Seksualitas FISIP UI. *Studi Kualitatif Dampak Perkawinan Anak di Indonesia*.

berencana (Ayat 1 poin f). Tentunya, perkawinan anak ini justru tidak melindungi anak perempuan dari kesehatan reproduksi dan seksualnya;

9. Keputusan Mahkamah Konstitusi menolak *Judicial Review* Undang-Undang Perkawinan pada tahun 2015 mengenai perubahan usia minimal menikah melanggengkan praktek pernikahan anak. Hal tersebut tidak sejalan dengan Undang-Undang Perlindungan Anak dimana usia minimal anak perempuan dapat menikah adalah 18 tahun, sedangkan pada Undang-Undang Perkawinan usia minimal perempuan dapat menikah adalah usia 16 tahun;
10. Beberapa pemerintah daerah mengembangkan produk kebijakan dan program yang menunda atau melarang perkawinan bagi anak perempuan, yakni Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP). Program Pendewasaan Usia Perkawinan ini adalah upaya untuk meningkatkan usia perkawinan pertama, sehingga mencapai usia minimal pada saat perkawinan usia 20 tahun bagi perempuan dan 25 tahun bagi laki-laki. Daerah-daerah yang progresif telah mengeluarkan kebijakan yang melarang praktek pernikahan anak di wilayahnya antara lain Surat Edaran Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 180/1153/Kum Tahun 2014 tentang Pendewasaan Usia Perkawinan dan juga Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak.

## **REKOMENDASI**

### **Ditujukan kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan:**

11. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengintegrasikan materi pendidikan kesehatan reproduksi dalam kurikulum pendidikan diterapkan di setiap jenjang pendidikan yang sesuai untuk meningkatkan pemahaman siswa terhadap hak dan kesehatan reproduksi dan seksual, termasuk sebagai upaya pencegahan perkawinan anak. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memberikan tindakan khusus sementara (*affirmative action*) bagi anak perempuan untuk menyelesaikan pendidikan wajib dasar, terutama di daerah dengan angka putus sekolah tinggi dan angka perkawinan anak tinggi, antara lain dengan penyediaan beasiswa bagi anak perempuan yang miskin; Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menyiapkan mekanisme perlindungan di dalam institusi pendidikan bagi siswi yang menjadi korban perkawinan anak dan kehamilan yang tidak diinginkan dengan menyiapkan dukungan keberlanjutan atas hak pendidikannya;

### **Ditujukan kepada Kementerian Sosial:**

12. Kementerian Sosial menyediakan pemberdayaan ekonomi dan bantuan kesejahteraan kepada keluarga miskin yang memiliki anak perempuan usia sekolah dengan mengintegrasikan bahwa syarat penerima bantuan bahwa keluarga akan mencegah anaknya memasuki perkawinan di usia anak.

**Ditujukan kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak:**

13. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak membangun arah kebijakan untuk mencegah terjadinya perkawinan anak, termasuk mengupayakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan melalui proses legislasi; Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mengkonsolidasikan upaya pemerintah dan masyarakat yang menghormati hak anak, termasuk melindungi anak dari perkawinan di usia anak, serta menginkorporasikan upaya pencegahan perkawinan anak dalam pelaksanaan kebijakan Kota Layak Anak.

**Ditujukan kepada Kementerian Kesehatan:**

14. Kementerian Kesehatan mengembangkan sistem informasi yang terintegrasi di Rumah Sakit dan Puskesmas untuk membangun kesadaran masyarakat tentang dampak negatif perkawinan anak;
15. Kementerian Kesehatan mencegah terjadinya perkawinan anak melalui pembatasan penerbitan surat keterangan sehat reproduksi yang dimintakan bagi mastikan unit pelayanan kesehatan tidak menerbitkan surat keterangan sehat reproduksi yang dimintakan bagi anak yang akan mendaftarkan perkawinan.

**Ditujukan kepada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN):**

16. BKKBN bersama dengan Kementerian Kesehatan memperbanyak program-program penyadaran masyarakat untuk merombak tradisi dalam keluarga terkait dengan perkawinan anak;
17. BKKBN mengoptimalkan program Pusat Informasi dan Konseling Remaja/Mahasiswa (PIKR/M) dengan memperbanyak dan meningkatkan jumlah keterlibatan dan kualitas remaja dan mahasiswa yang menjadi konselor dalam kesehatan reproduksi dan pencegahan dini kehamilan tidak diinginkan serta perkawinan anak.

**Ditujukan kepada Komisi Perlindungan Anak Indonesia:**

18. Komisi Perlindungan Anak Indonesia membangun memastikan tersedianya konsep perlindungan bagi anak yang menjadi korban perkawinan anak; 25. Komisi Perlindungan Anak bersama dengan Mahkamah Agung dan Pengadilan Agama membangun dan menerapkan mekanisme pemantauan bagi kasus perkawinan anak.

**Ditujukan kepada Pengadilan Agama:**

19. Pengadilan Agama menghapuskan pemberian dispensasi perkawinan anak berdasarkan pada pertimbangan kemaslahatan yang lebih besar bagi anak termasuk dalam hal permohonan dispensasi kasus perkawinan anak akibat kehamilan yang tidak diinginkan.

**Ditujukan kepada DPR RI:**

20. DPR RI membuat Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur batas usia diperbolehkannya melangsungkan perkawinan adalah paling rendah telah berumur 18 (delapan belas) tahun.



## RISALAH KEBIJAKAN

# PERKAWINAN ANAK

Di Indonesia, setelah 20 tahun Rencana Aksi ICPD diadopsi, sejumlah kemajuan bisa kita catat untuk merealisasikan komitmen negara memberikan perlindungan dan pemenuhan hak kesehatan reproduksi dan seksual bagi warga negaranya. Namun, sejumlah tantangan juga masih kita hadapi antara lain, angka kematian ibu hamil dan melahirkan yang masih cukup tinggi, merujuk data SUPAS (Badan Pusat Statistik, 2015) Indonesia, sebesar 305 per 100.000 kelahiran, padahal program pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kesehatan bagi ibu hamil dan melahirkan, cukup gencar dilakukan. Di sisi lain pendidikan seks untuk remaja dan aborsi yang aman masih menjadi menjadi perdebatan yang tidak kunjung selesai.

Dari hasil kajian Komnas Perempuan terhadap Catatan Tahunan (CATAHU) Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia ditemukan, sepanjang tahun 2001 sampai dengan 2011 ada 93.960 kasus kekerasan seksual yang dilaporkan. Artinya, setiap hari setidaknya terdapat 35 perempuan (termasuk anak perempuan) yang menjadi korban kekerasan seksual. Selain itu hasil pemantauan Komnas Perempuan juga menunjukkan kekerasan seksual yang dialami perempuan juga berdampak pada kesehatan seksual dan reproduksi perempuan.

Berdasarkan hasil kajian dan pemantauan tersebut, Komnas Perempuan merasa perlu mengembangkan Kertas Konsep dan Risalah Kebijakan terkait Hak Kesehatan Reproduksi dan Seksual, sebagai bahan pertimbangan dan masukan terhadap Pemerintah dalam memenuhi dan melindungi hak asasi perempuan Indonesia terhadap sumber daya kesehatannya.

